

La reforma financiera, positiva, pero insuficiente

JUAN CARLOS MARTÍNEZ ALVARADO*

La reforma financiera propuesta por el presidente de la república, Enrique Peña Nieto, y aprobada por el Congreso a finales de año, tiene buenas intenciones y en lo general quien resulta el principal favorecido es el usuario, pues refuerza el control gubernamental en el sector y da opción al cliente de conocer a las instituciones financieras y de transferir su deuda a la que mejor servicio y condiciones le ofrezca; esto propiciará eficiencia y un mejor trato, pero es insuficiente para convertirse en el motor para el desarrollo económico de personas y empresas en México, como era la intención de la iniciativa presidencial.

La denominada reforma financiera fue presentada el 8 de mayo de 2013 por el propio Enrique Peña Nieto, que explicó que la conformaban “13 iniciativas que habrán de modificar 34 leyes”, calificando al ajuste como “esencial para que la economía mexicana crezca más y genere los empleos que demanda nuestra población”.¹

* Es ingeniero y coordinador de la carrera de Ingeniería Financiera del ITESO.

1. La presentación se hizo en una ceremonia especial realizada en el Castillo de Chapultepec, en la ciudad de México. El discurso puede consultarse en el sitio web de la presidencia de la república [DE disponible en: <http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/presentacion-de-la-iniciativa-de-reforma-financiera/>].

La reforma, que atiende los compromisos 62 y 63 del Pacto por México,² se basa en cuatro ejes, según se lee en el documento presentado por el presidente.³

- Un nuevo mandato para que la banca de desarrollo propicie el crecimiento del sector financiero.
- Fomentar la competencia en el sistema financiero para abaratar las tasas.
- Generar incentivos adicionales para que la banca preste más.
- Fortalecer al sistema bancario, para que el sector crezca de forma sostenida.

Entre los puntos que se destacan dentro de los contemplados en el conjunto de iniciativas están: fortalecer la Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de las Instituciones Financieras (Condusef); facilitar a las personas cambiar de banco; simplificar los regímenes para el otorgamiento y la ejecución de garantías crediticias a fin de “disminuir el riesgo en la actividad bancaria”,⁴ y crear un Buró de Entidades Financieras “para que los usuarios puedan conocer información relevante” de ellas.⁵

Esta es “una reforma que fomentará que los bancos, y éste es el propósito más importante, presten más y más barato”, aseguró Enrique Peña Nieto.

2. El Pacto por México es un acuerdo político para realizar acciones y reformas específicas a favor del país. El presidente Enrique Peña Nieto y los representantes de los partidos Revolucionario Institucional (PRI), Acción Nacional (PAN) y de la Revolución Democrática (PRD) lo firmaron el 2 de diciembre de 2012. Los compromisos 62 y 63 son: fortalecer la banca de desarrollo para ampliar el crédito y cambiar el marco legal a fin de que la banca comercial y las instituciones de crédito presten más y más barato, así como reducir el costo de los servicios financieros [DE disponible en: <http://pactopormexico.org>].
3. Los pormenores de los cuatro ejes de la reforma financiera se pueden consultar en la página web del Pacto por México [DE disponible en: <http://www.pactopormexico.org/reformafinanciera/>].
4. *Idem*.
5. *Idem*.

Pese a ser un tema sensible, la reforma salió adelante en apenas cuatro meses en la Cámara de Diputados, lo que puede atribuirse a que la mayoría de las propuestas que se incluyen vienen a abonar, son coherentes y necesarias para una modernización del sistema financiero nacional.

El paquete de iniciativas fue aprobado por los diputados el 10 de septiembre, con 365 votos a favor, 65 en contra y ocho abstenciones. Pero se atoró en la Cámara de Senadores, donde se turnó su análisis a las comisiones de Hacienda, de Justicia y de Estudios Legislativos; algunos de sus integrantes mencionaron que se contemplaba hacer ciertos ajustes en materias como dar una mayor fortaleza a la banca de fomento, establecer límites al rescate de las instituciones financieras en caso de que caigan en la insolvencia, precisar la participación de los gobiernos extranjeros cuando rescaten bancos que tengan filiales en México,⁶ así como en el régimen de ejecución de garantías crediticias.

Este último punto generó más polémica, pues la iniciativa presidencial contemplaba, en el decreto para reformar la Ley de Concursos Mercantiles, adicionar el artículo 47 en el cual se permite al juez del caso ordenar el arraigo de la persona dueña de una empresa o de quien o quienes sean responsables de la administración, si son personas morales, a fin de que “no puedan separarse del lugar de su Domicilio sin dejar” un apoderado con plenos poderes para representarlos en el juicio.⁷

6. Romina Roman. “Frenan en Senado reforma financiera”, en *El Universal.mx*, México, 25 de octubre de 2013 [DE disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/finanzas-cartera/2013/impreso/frenan-en-senado-reforma-financiera-105850.html>].

7. A la letra, el artículo 47 de la “Iniciativa de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Concursos Mercantiles”, indica: “La sentencia producirá los efectos del arraigo del Comerciante y, tratándose de personas morales, de quien o quienes sean responsables de la administración, para el solo efecto de que no puedan separarse del lugar de su Domicilio sin dejar, mediante mandato general o especial con facultades para actos de dominio, actos de administración y para pleitos y cobranzas, apoderado suficientemente instruido y expensado, quien ejercerá el mandato así otorgado de manera individual o mancomunada con otro apoderado igualmente facultado. Cuando quien haya sido arraigado demuestre haber dado cumplimiento a lo anterior, el juez levantará el arraigo”.

El argumento esgrimido por la autoridad para introducir ajustes como este fue que la legislación vigente en materia de concursos mercantiles (quiebra de empresas) generaba “una desprotección a los acreedores”⁸ y no había podido evitar que los juicios se prolongaran “de manera indefinida, causando así un importante deterioro al patrimonio en concurso”.⁹

Fue casi a finales de año, el 26 de noviembre, cuando el Senado avaló, sin cambios, la reforma con 90 votos a favor, de los partidos Revolucionario Institucional (PRI), Acción Nacional (PAN) y Verde Ecologista de México (PVEM), 24 en contra, de legisladores del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y del Partido del Trabajo (PT), y una abstención.

1. LOS AVANCES

Tal y como se aprobó la reforma es de esperar que motivará la competitividad entre las instituciones financieras establecidas en México, en un marco en que se amplían las herramientas de control que la autoridad deberá tener sobre ellas, en el afán de dar mayores garantías de confianza al usuario al utilizar los servicios que ofertan estas instituciones.

Para lograr esta confianza, un punto destacado es aumentar las facultades que tiene la Condusef;¹⁰ con ello se pretende adecuar su objetivo para que apoye a los usuarios en la búsqueda de lograr una mayor equidad en la relación comercial con las entidades financieras.

8. Enrique Peña Nieto. “Iniciativa de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Concursos Mercantiles”, México, 8 de mayo de 2013, p.1 [DE disponible en: http://www.shcp.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/reformafinanciera/doctos/o6_concursos_mercantiles_o8052013.pdf].

9. *Idem*.

10. Según se establece en su misión y visión, la Condusef es el órgano gubernamental encargado de “promover y difundir la educación y la transparencia financiera para que los usuarios tomen decisiones informadas sobre los beneficios, costos y riesgos de los productos y servicios ofertados en el sistema financiero mexicano; así como, proteger sus intereses mediante la supervisión y regulación a las instituciones financieras y, proporcionarles servicios que los asesoren y apoyen en la defensa de sus derechos”.

Actualmente, el usuario puede recibir orientación legal de la Condusef frente a problemas que tenga con las instituciones financieras con las que celebró algún tipo de contrato, a las que la comisión puede emitir recomendaciones para buscar acuerdos justos para ambas partes. Pero la reforma financiera busca que esta instancia tenga una acción de mayor impacto en los servicios financieros que se ofrecen a la sociedad mexicana, pues establece que este organismo sea el responsable de regular los contratos que vinculen a usuarios e instituciones financieras, además de regular el uso que hagan estas últimas de la información de sus clientes.

El hecho de que la Condusef tenga la facultad de revisar y autorizar los contratos permitirá detectar vicios ocultos y evitar abusos. A la par, se autoriza a esta instancia para que vigile la promoción y las formas de comercialización que tienen las instituciones financieras; esto resulta relevante para asegurar la sana competencia y oferta entre ellas.

Sin lugar a dudas, uno de los grandes beneficios de la reforma financiera y que se puede catalogar como el mayor avance logrado con ella, es la posibilidad que otorga al usuario de reestructurar la deuda contraída con una institución financiera, transfiriéndola a otra que le ofrezca mayores beneficios y mejores condiciones, dejando a cargo de la beneficiada el dar por finalizados los contratos respectivos para permitir la movilidad de las operaciones objeto de la transferencia.

Este ajuste se da en el marco de las instituciones financieras que ponen especial énfasis en atraer clientes para que contraten sus servicios, tras lo cual suele decaer el nivel de servicio ofrecido o, peor aún, llegar a cobrarle al usuario comisiones o tasas de interés superiores a lo contemplado, ante lo cual no se podía hacer nada sino esperar a caer en cartera vencida y llegar luego a un “mal arreglo”. Pero ahora los clientes podrán migrar a opciones atractivas, acordes a su situación financiera en otras instituciones.

Otro avance importante que contempla la reforma es que las instituciones financieras ya no podrán condicionar al cliente la contratación de servicios u operaciones no deseados, como sucede actualmente en

una práctica que se conoce como ventas atadas. Incluso ya se precisa la sanción que corresponderá aplicar a las que contravengan esta disposición.

Para las instituciones financieras, en tanto, la reforma significa un avance importante en la agilización para requerir el cobro en aquellos créditos que presenten atrasos en su pago. Antes, podían tardar meses para negociar y cobrar a los clientes, pero ahora podrán realizarlo en tiempos más cortos, lo que les permitirá tener menor riesgo y mayor confianza al otorgar créditos. El reto es que esta agilidad establecida en la ley se traduzca en procesos de cobranza más rápidos, que reduzca la cartera de créditos en mora del sector financiero, y así este se coloque en posición de ofrecer a sus clientes créditos con tasas de interés más competitivas.

A los puntos positivos de la reforma se suma la decisión de fundar un buró de entidades financieras que concentrará la información relativa a las prácticas de cada una de ellas, las sanciones administrativas recibidas, las reclamaciones presentadas y todo dato que sea relevante para que los usuarios puedan conocer su desempeño en la prestación de servicios; esto les permitirá evaluarlas mejor para seleccionar una u otra, según el comportamiento que tengan con sus clientes, e incluso castigar a aquellas que no tengan un buen servicio ni condiciones financieras apropiadas.

2. LOS PENDIENTES

Si bien se debe aplaudir los intentos de mejorar las condiciones en que se ofrecen los servicios financieros a los usuarios finales, no se debe olvidar que el Pacto por México fue promovido como un programa que pretende motivar el crecimiento económico en los hogares y empresas familiares, algo que no está garantizado con la reforma financiera.

Uno de sus objetivos es que la gente use los servicios financieros de la banca, lo que se conoce como bancarización, que implica, entre otras

cosas, usar más el dinero electrónico y menos el físico. Actualmente, se considera que, cuando mucho, 20% de la población en México está bancarizada.

Para lograr “bancarizar” las actividades financieras es necesario generar condiciones en que los costos sean bajos y ofrecer servicios adecuados a la realidad comercial y familiar de las diversas zonas de México; es decir, para el desarrollo de modelos de crédito y programas de ahorro es vital que estos sean útiles y competitivos a los usuarios. Por ejemplo, los servicios financieros ofertados en la zona sur de Oaxaca pueden ser poco atractivos o funcionales para los que radican en poblaciones de la zona costera del Golfo de México, o pueden ser poco atractivos los créditos ofertados a los negocios dedicados a la comercialización de bienes para las cooperativas que cultivan y comercializan productos agrícolas.

La sobrevivencia de las instituciones financieras se encuentra en comprender lo anterior, por lo que deben invertir en entender las necesidades integrales de los diversos nichos de mercado que componen nuestro país, a fin de elaborar trajes a la medida de sus clientes, y no al revés como sucede ahora: buscar que los usuarios se ajusten a los trajes que ya están hechos.

La atención especializada y profesional que pretende motivar el crecimiento de cada uno de los nichos de negocio existentes, buscando hacer llegar servicios financieros acordes a las necesidades de los usuarios finales, se llama “hacer microfinanzas”. Este es un tema muy hablado y poco entendido, que implica un esfuerzo enorme que debe promoverse desde el gobierno.

En el medio financiero mucho se habla de atender a las personas menos favorecidas económicamente. Con esta bandera se arman y desarman programas de trabajo en la banca privada, pero sobre todo en la de gobierno, bajo diversas figuras; entre ellas, una de las más nombradas es la banca de desarrollo, pero poco o nada se ha logrado para crear microfinanzas.

Y por lo consignado en la reforma financiera tocará al gobierno seguir con la mayor carga en este rubro, pues no se está obligando a las instituciones a desarrollar instrumentos financieros acordes a las necesidades de la gente que se dedica a la parte productiva, en especial en nichos poco atractivos para la banca privada, como el campo o los micronegocios.

Otro problema fundamental que no ha sido tomado en cuenta en la reforma es lograr que las empresas financieras eliminen las excesivas comisiones que cobran sobre sus servicios; esto hace que muchas personas no puedan contratarlos y prefieran guardar su dinero “bajo el colchón” o, en caso de necesitar, pedírselo prestado a sus amigos. Este tema, vinculado a los altos costos internos de funcionamiento de las instituciones que se cargan al usuario, fue ampliamente comentado por el mismo Guillermo Ortiz Martínez cuando era gobernador del Banco de México (1998–2010), pero a la fecha no se ha logrado eliminar. Ahí está el caso de los instrumentos para facilitar las transacciones financieras —que son un elemento clave para la bancarización de un país— como las terminales de punto de venta, pues para contratar una se exige al comercio un tope mínimo de ventas, por lo general alto, y se le descuenta una comisión de 6% por cada transacción, lo que desmotiva su uso.

En la reforma financiera tampoco se abordó el tema del uso de la información que se concentra en el Buró de Crédito por parte de las empresas financieras y comerciales como base para evaluar la factibilidad de contratos con usuarios, que se maneja dentro de un modelo completamente discrecional y unilateral, que solo favorece a los bancos, y además se emplea como un arma de intimidación, con la posibilidad de negar el acceso al recurso del crédito por años en el caso de no cumplir con el compromiso de pago de alguna de sus deudas.

El actual esquema del Buró de Crédito brinda escasa o nula posibilidad al usuario para defenderse, lo que genera poca credibilidad en el sistema financiero nacional y un alejamiento de los usuarios, que ven cómo su información puede ser compartida entre las institucio-

nes financieras y comerciales sin su consentimiento; además, aquellos que caen en “cartera vencida” por diversas razones son hostigados de múltiples formas, como llamadas telefónicas en la madrugada y en días festivos, visitas donde son agredidos verbalmente, comunicados humillantes e insultantes, etcétera.

Esta situación podría incluso empeorar, pues a decir del senador Luis Sánchez Jiménez, del PRD, ante la carencia de candados en el nuevo marco legal “los deudores de la banca se van a enfrentar a la presión, a la amenaza, al chantaje”¹¹ de los despachos de cobranza contratados por las instituciones financieras para exigir el pago de sus deudas, así deban poco o mucho; en tanto, su compañera de bancada, Dolores Padierna, aseguró que con los ajustes en materia de simplificación de los regímenes para el otorgamiento y la ejecución de garantías crediticias,

[...] los bancos se verían favorecidos con la ejecución rápida de las garantías poniendo en total desventaja al deudor, se acude incluso a la retención de sus bienes y de arraigar a la persona sin mediar un juicio, tan sólo con la orden de un banquero ya no de un juez. Se sanciona severamente al deudor, pero no hay sanciones a accionistas y directivos bancarios que causen crisis financieras.¹²

3. BALANCE

Es de esperar que, una vez implementada, la reforma financiera favorezca que las instituciones presten más y más barato, como afirmó el presidente Enrique Peña Nieto, y propicie la competencia, la eficiencia, así como un mejor trato a los clientes, lo que antes no era prioridad en el sector. Nadie quiere patear su negocio y ahora, ante la opción

11. Omar Brito y Angélica Mercado. “Aprueba Senado sin modificaciones la reforma financiera”, en *Milenio*, México, 26 de noviembre de 2013 [DE disponible en: http://www.milenio.com/politica/Aprueba-Senado-modificaciones-reforma-financiera_o_197380873.html].

12. Notimex. “Senado discute reforma financiera”, en *El Economista*, México, 26 de noviembre de 2013 [DE disponible en: <http://www.eleconomista.com.mx/finanzas-publicas/2013/11/26/senado-discute-reforma-financiera>].

que tendrán los usuarios de contar con información para evaluar a las instituciones financieras y de transferir su deuda a donde le ofrezcan mejores condiciones, estas pondrán más cuidado en brindar un mejor servicio y opciones de crédito.

Sin embargo, aunque esta reforma alienta una mejor práctica financiera en México, realmente está lejos de ser la solución que se requiere para mejorar y aumentar el uso de los servicios financieros de uno de los 20 países más desarrollados del mundo, con huecos por subsanar, en especial en lo que se refiere a la función de la banca de desarrollo, las microfinanzas, la regulación del uso de la información de los usuarios en manos del Buró de Crédito y de las prácticas humillantes en las actividades de cobranza, lo que hace prever que se requerirá una nueva reforma financiera en uno o dos años.